

地域社会の持続可能性と 共創型環境ガバナンスの構築過程 — 琵琶湖地域の環境史と地域環境 NPO の展開プロセス —

野 田 浩 資

1. はじめに

1.1. 課題の設定

本稿の目的は、多様な主体の水平的な協働としての多主体連携による「共創型環境ガバナンス」の構築と持続可能な地域社会形成の条件、可能性、課題について検討することである^{*1}。「地域社会の再編成」としての「共創型環境ガバナンス」の構築過程のなかで「地域社会の持続可能性」を捉え、その基盤的条件、現時点の到達点と課題についてフレームワークの提出を試みたい。

その際に、対象となる地域、事例をめぐる歴史的経緯を、「地域社会の再編成」という視点から検討するというアプローチをとる。試論的ではあるが、1990年代半ばを画期として、それ以前の比較的長い期間と以後の約20年間を区分して論じる。1990年代半ばを、日本国内各地で政府・行政と市民・住民のパートナーシップ型、協働型の取り組みが「本格化」した時期と位置づけている。本研究が対象としている琵琶湖地域では認定 NPO 法人「びわこ豊穰の郷」の前身である「豊穰の郷赤野井湾流域協議会」が1996年に発足し、京都市では1998年に「京のアジェンダ 21 フォーラム」が発足している^{*2}。

*1 本稿は、住民参加型環境保全と環境ガバナンスに関する継続的な研究の一部である。これまでの研究の概要については、野田（1999）、野田（2001）、野田（2007a）、野田編（2009）、野田編（2012）、Noda（2013）、山添・野田（2009）を参照。「参加の構造」「協働組織の経営」「地域資源の内部化」という3つの視点から「共創型環境ガバナンスの構築過程」にアプローチしている。

*2 「協働組織」としての NPO 法人「びわこ豊穰の郷」については、野田（2007）、霜浦他（2002）、霜浦他（2009）を参照。また、「びわこ豊穰の郷」については、3回の会員アンケート調査（1999年、2007年、2015年）を実施し、「参加の構造」の分析を進めている。野田・亀田・山添（2000）、塚本・霜浦・山添・野田（2002）、塚本・霜浦・山添・野田（2004）、霜浦・山添・植谷・塚本・野田（2009）、山添・霜浦・植谷・塚本・野田（2008）、山添・霜浦・塚本・野田（2012a）、山添・霜浦・塚本・野田（2012b）、山添・霜浦・塚本・野田（2014）、山添・霜浦・塚本・野田（2015）、山添・塚本・霜浦・野田（2015）を参照。

京都市における温暖化対策と「京のアジェンダ 21 フォーラム」については、平岡・豊田・山添・野田（2012）、豊田・平岡・山添・野田（2014）を参照。京都府における温暖化防止活動におけるパートナーシッ

第1に、1990年代半ば以前に地域社会に生じた変化を「環境史」として捉え、近代化のいくつかの側面の重なりとして琵琶湖地域に生じた「地域社会の再編成」が、1990年代半ば以降の地域社会に、どのように基盤的要因としてつながっているかを示したい。第2に、1990年代半ば以降、現在に至る約20年間の相対的に短い期間を対象とする。個別的事例として、1つのNPOの活動展開をたどる。

1990年代半ばから現在までの約20年間で、各地域で「参加・協働」の取り組みが進められた「ガバメントからガバナンスへ」と表現される移行・試行錯誤の期間として捉えている^{*3}。伝統的な地域環境管理の主体が弱体化する一方で、政府・行政は、行財政改革とともに、その役割を縮小させている。地域社会には、政府・行政だけを統治の主体とするのではなく、多元的で多様な主体が対等な立場で意思決定に参加し、相互に調整する柔軟なプロセスを組み込んだ「ローカルガバナンス」によって「環境」「福祉」などの問題解決を志向する「地域経営」が求められている。「共創型」ガバナンスは、多様な主体の連携による「創出」のプロセスを理念的目標とすることを含意している。本稿は、「ガバメントからガバナンスへ」の移行の過程を対象とし、その背景となる前史との結びつきに重点を置いて論じる試みである。1つの地域、1つの事例を対象とするという限界を持つものであるが、他の地域や事例に適用可能となる水準での議論を進めたい。

1.2. 地域の概要と事例の意義

琵琶湖地域と「びわこ豊穡の郷」をとりあげる意義をまとめておこう（図1）。琵琶湖は、日本最大の湖であり、滋賀県の県域は、琵琶湖の集水域にほぼ重なっている。滋賀県への降雨はほぼ琵琶湖に流れ込み、琵琶湖から流れ出た瀬田川は淀川と合流し、琵琶湖は、京阪神の大都市圏に対する水源として大きな役割を果たしている。流域の給水人口は1400万人であり、その経済的影響は大きい。一方、滋賀県は、琵琶湖を豊かな水源として利用しつつも、下流府県の用水利用のために琵琶湖の水質保全のための努力を求められている。滋賀県は、先進的な水環境行政に取り組み、コミュニティレベルの住民参加型の水環境保全にも熱心な地域であり、その

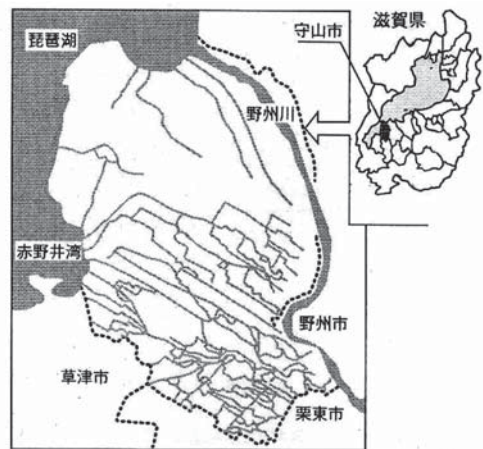


図1 琵琶湖と滋賀県守山市

ブ形成については、豊田・野田（2015）、豊田・野田（2016）を参照。NPO法人「気候ネットワーク」については、2009年に会員調査を実施し、「参加の構造」の分析を進めている。松岡・豊田・平岡・山添・野田（2011）、山添・豊田・平岡・野田（2013）、山添・豊田・平岡・野田（2014b）、山添・豊田・平岡・野田（2016）を参照。

*3 環境ガバナンス論については、松下編（2007）、松野他編（2009）、新川編（2011）、山本（2014）、Bevir（2012）を参照。

代表例として認定 NPO 法人「びわこ豊穡の郷」を事例として取り上げる意義につながっている。

第 1 に、琵琶湖を抱える滋賀県は、日本の水環境行政において先進的な地域である。単に規制が厳しいというだけではなく、住民主導の「石けん運動」が「琵琶湖条例」につながったという住民参加としての特徴ももつ。

第 2 に、事例としてとりあげる「びわこ豊穡の郷」は、滋賀県が、琵琶湖総合開発以後に展開を試みてきた住民参加型の琵琶湖保全において、最も代表的な取り組みである。現在まで、約 20 年の活動期間を息長く活動し、多くの表彰を受けるなど社会的にも評価されている「モデル事例」となってきた地域環境 NPO である。

第 3 に、「びわこ豊穡の郷」の活動の中心となっている滋賀県守山市が、農業主導の地域から高度経済成長を経た「混住化地域」であることの意義も大きい。伝統的な村落と新興住宅地域を含み、地付き層と転入層という異なる社会関係資本を有する市民・住民が混在していることである。現代日本の多くの地域が「混住化地域」であり、いわゆる「旧住民」と「新住民」の連携による「地域社会の再編成」にあたって他地域への一般化に適した地域と位置づけている。多様な主体の「連携」による「共創型環境ガバナンス」を焦点化するにふさわしい対象である。

1.3. 本稿の構成

2 節では、琵琶湖地域を取り上げ、多くの「村」が中世の惣村に起源をもつ地域が、主に近代の水利システムによってどのように変容してきたか、現在のコミュニティレベルの水環境保全にどのようにつながっているのかを示す。3 節では、認定 NPO 法人「びわこ豊穡の郷」の展開プロセスを紹介、検討する。4 節において、琵琶湖地域での経験を考察し、一般化を図るための議論に取り組む。

2. 琵琶湖地域の環境史

2.1. 惣村による自治

1990 年代半ば以降の「地域社会の再編成」の前史として琵琶湖地域の「環境史」について、「水」との関わりを中心に検討していこう。現在の滋賀県・琵琶湖地域は、古代から近江国と呼ばれ、近江盆地を中心とする 1 つの地理的まとまりによって形成された地域である^{*4}。遺跡の発掘から古代から稲作が行われていたことが明らかになっており、農業と交易で栄え、中世・戦国期には、自治権力を備えた「惣村」が発達した地域であることを特徴とする。現在でもコミュニティレベルの自治意識の高い地域であるが、その「伝統」は中世の「惣村」にさかのぼる。

*4 2 節については、野田（1994）を参照。琵琶湖と滋賀県については、滋賀県企画部・湖国 21 世紀研究会（1987）、近畿地方建設局（1993）、近畿農政局（1983）、淀川百年史編集委員会編（1974）、阿部・中村編（1999）、および、鳥越・嘉田編（1984）、嘉田（1995）、嘉田（2001）、嘉田編（2003）、古川（2004）、和田他（2009）、水野編（2011）、秋山他編（2012）、山本（2013）を参照。

戦国期・江戸時代を通じて、近江国には、大きな権力を持った領主が存在せず、山城国などと並んで、「惣村」の自治権力の強い地域であった。琵琶湖に流入する河川は、洪水を引き起こすとともに、村落間で農業用水が奪い合われていた。「村」は、村内部の農家間に対して用水の分配を調整すると同時に、周辺の村との水を確保するための交渉や戦闘（水争い）をおこなう地域単位であった。環濠によって防備を固めるなど、武力も備え、中世末期においては、惣村の多くは、織田信長の侵攻に抵抗し、多くの犠牲を出したという歴史もある。江戸時代においてもその自治意識は高く、江戸時代後期の天保の改革にともなう検地に反対し、多くの村の農民による4万人の一揆が発生し、当時の老中の失脚の原因の1つとなった（守山市，1974；松吉，1962）。

惣村の内部のメンバーは、平等意識と連帯意識により結合していた。寄り合いという合議制、役職の輪番制、共有財としての「水」が、メンバーを「村」コミュニティに強固に結びつけ、自治意識の伝統を育んだのである。近代日本においては、行政村として再編成され、第二次大戦後も、自治会という地域単位に引き継がれた。

後述する滋賀県守山市の環境NPOにおいても、その会員は、同時に、自治会のメンバーであり、それぞれの自治会は、中世の惣村に起源をもつものが多い。中世に起源をもつ「村」単位の自治の「伝統」が、自治意識の高さと自発的な協力行動につながっている（山添・霜浦・塚本・野田，2003）。環境NPOの会員の多くが、自分たちの祖先がそのような「惣村」にさかのぼることを誇りにしている。一方、近代化とともに、農業用水の共同管理においては、村という比較的小さな地域単位はその意義を低下させていく。

2.2. 近代化Ⅰ：農業主導の地域形成

滋賀県は、明治以降、政府による大規模な水利工事が行われることになった地域である。琵琶湖の湖辺地域は湿地であり、洪水が多く、長く耕作に不向きな土地であった。1905年に、琵琶湖からの唯一の流出河川である瀬田川に南郷洗堰が設置され、琵琶湖の水位を安定させる土木工事が実施された。増水期の水害が少なくなり、湛水期間が短縮して農業生産が安定し、地域の農業生産力が向上した。

一方、米取引市場の中心である大阪の堂島米市場では、滋賀「旭」は良質米として高い格付けを受けていた。滋賀県側も組合を結成して品質の維持を図るなど稲作中心地域として特化が進み、「水さえあれば米が作れる」というのが、この地域の切実な願いとなった。それ以前の灌漑が、水車、もしくは、龍骨車、踏車、跳つるべなど「人力揚水」であったのに対し、1910年代から1920年代に、揚水用のポンプの建設ラッシュが起こり、終戦後まで続いた。湿田一毛作地域であった湖東地域の「乾田二毛作」地域化が引き起こされ、個別農家の土地改良投資での対応が強められることになったが、農家単位の努力で十分な農業用水が確保されたわけではなく、1932年から翌年にかけて、琵琶湖東岸地域で水利紛争が続発した。これらの「水争い」は、中世以来の伝統をもつ村と村の間、村の連合体の間で戦われた。

琵琶湖の東側に広がる湖東から湖南の平野地域の水利紛争（水争い）は、全国的にも大規模な

ものであった。湖東平野北部の犬上川における 1932 年の大干ばつ時の水争いでは、犬上川の兩岸の争いは、10 数名の死者を出し、その沈静化のために 300 名余りの警官隊が 3 日かけた。社会不安の沈静化のために、政府の介入が必要となり、以後、近代的技術による河川土木事業が導入されることとなった。琵琶湖に流入する各河川流域に、村落間の水配分のための水利計画が樹立され、不足する水需要への対応のためにダム建設と井堰（取水口）の統合管理が図られた。犬上川においては、終戦直後の 1946 年に完成した犬上ダムは、日本初の農業用コンクリートダムとなった。守山市を流れる野洲川においては、1947 年から国営事業として野洲川ダム建設が始まり、1951 年に完成、1954 年には石部頭首工が完成し、県営事業として幹線水路が 1964 年に竣工した。

1930 年代から 1960 年代、第二次世界大戦をはさむ時期に、政府による近代的な土木事業によって、稲作中心の農業主導地域としての地域形成がなされたことになる。上流部に農業用ダムが建設され、中流部・下流部へと配水された。村どうしの自主的な取り決めによる水配分が近代的なシステムに改められた。相対的に豊富になった水供給とともに、コミュニティによる自治的な水管理の重要性は相対的に低下することになった。

2.3. 近代化Ⅱ：工業立地と兼業化の進展

農業主導地域としての完成に続いて、この地域は、高度成長期において、より大規模な「発展」「開発」の中に巻き込まれた。全国的な高速交通網の整備にともない、1960 年頃に国道 1 号線・国道 8 号線が整備され、1964 年に名神高速道路が県内を全通し、東海道新幹線もまた 1964 年に開通した。これらの高速交通網の整備過程を経て、滋賀県は京阪神都市圏内の工業化のネットワークに組み込まれ、滋賀県湖東地域は、1969～1973 年頃に工業立地のピークを迎えた^{*5}。

1960 年代半ば、この地域のほとんどの市町村で人口減少が進んでいたが、1970 年代に入り、急激な人口増加が引き起こされた。東海道線沿線が京阪神地域への通勤圏に組み込まれ、急激なベッドタウン化が進み、名神高速道路の開通によって、企業立地が進んだことによる。農業主導型地域に変容が起き、兼業化が進み、実態として「農地もち勤労世帯」化が進行した。ごく少数の専業的農家（大借地農家や特定作物農家）と大多数の菜園的・趣味的農家（農地もち勤労世帯）両極化が進んだ。「混住化」「混住社会化」が進んだのである。

滋賀県は一人あたり県民所得において全国 47 都道府県のなかで、おおよそ全国 5 位以内を維持してきた。経済的な豊かさを説明する要因は、通勤圏の工業化と経済発展、各世帯が農業収入と農業外収入の両方を確保していた割合が高いことに求められている。その前の時代に導入された効率的な近代的な水利システムが、農家の兼業化を準備したのである。それ以前の水不足の状態、水管理に労力のかかる状況では、農家の働き手は、工業や商業による状態的な収入を得ることができない。一方、農業への依存度低下は、水管理の共同作業の必要性を低下させ、村の自治活動を低下させることにつながった。

*5 滋賀県への工業立地については辻編（1994）を参照。

2.4. 近代化Ⅲ：琵琶湖総合開発

「農家の兼業化」「混住化」が進行しつつある滋賀県にさらなる高度な開発事業が加わることになった。高度経済成長期に、国家事業として推進されたのが琵琶湖総合開発事業である。1972年に開始され、1997年の終結までに総事業費約2兆円が費やされた。その主目的は、下流府県・阪神工業地帯の増大する水需要に対応することであり、琵琶湖の最低利用水位をマイナス1.5mとすることにより新規に水量40トン/秒を確保することであった。下流府県・水道事業者は下流負担金を事業費として負担し、滋賀県内の地域開発事業が行われることになった。水資源開発事業だけでなく、下水道普及、港湾整備等とともに、農業水利事業、圃場整備事業が進められ、環境改変が加速された。湖東平野においては、「琵琶湖総合開発」の過程で農業投資のさらなる集中を招くことになった。「圃場整備」が飛躍的に進行し、機械化率が全国のトップクラスに達するなど、高速交通網の変化と工業立地とともに、兼業化の程度をさらに高め、村の自治的な水管理の重要性をさらに低下させた。

1977年、赤潮の発生とともに、琵琶湖の危機が地域に共有された。琵琶湖での植物プランクトンの増殖は、富栄養化によるものである。滋賀県では、琵琶湖の植物プランクトンの増殖の原因となる有リンの合成洗剤の使用をやめ、リンを含まない「石けん」を使用しようという「石けん運動」が盛んになった。1980年、環境派の支持を集めた武村正義知事のもとで、全国的に先進的な、琵琶湖富栄養化防止条例が施行され、工場などへの厳しい排水規制とともに、リンを含む合成洗剤の販売、使用が禁止され、琵琶湖の水質改善につながった。

琵琶湖総合開発によって、この地域はその発展と環境改変、伝統的コミュニティの解体を加速させた。一方で、地域投資への見返りとして、琵琶湖が供給する水道水源の水質維持という課題を外から担わされることになった。しかし、その環境管理を農家中心の伝統的な村が担うことは困難となっていた。

2.5. 転換点：新たな環境管理主体の創出の要請

滋賀県では、1997年に終了する琵琶湖総合開発終了後の地域計画の検討が進められ、2000年3月にマザーレイク21計画が策定された。琵琶湖において、下流への良質な水供給の責任のため、「総合保全」を目的とするものであり、基本理念を「琵琶湖と人との共生」とし、「琵琶湖を健全な姿で次世代に継承します」と宣言されている。「県民、事業者等の日常生活や産業活動における環境負荷の少ない生活や産業活動の実践はもとより、各市町村や河川流域等の地域の実情に応じ、各主体が協働して取り組むことが求められます。」とされ、行政と住民の「協働」、住民参加型の水質保全の推進が唱えられた。より具体的には、「このため、琵琶湖に流入する河川流域ごとの地域の特性等を考慮しつつ、河川流域単位ごとに、住民、事業者、市町村、県等の各主体が一体となって取り組みます」と、琵琶湖に流入する河川流域単位での「協働」が課題とされた。

近代的水利施設の整備により集落単位の水管理の重要性は低下し、兼業化・混住化により農業と水管理の主体としての集落の自治は弱体化していた。さらに、新しく求められてきたのは、集

落単位の水管理でなく、琵琶湖へ流入する河川流域ごとの水環境の管理であった。そのための新たな地域環境管理の主体の創出が求められることになった。

3. 地域環境 NPO の展開プロセス

3.1. 事例の概要

滋賀県守山市は、琵琶湖の南東部に広がる野洲川の扇状地に位置し、稲作を中心とする農業地域であるとともに、高度経済成長期を中心として急速に都市化が進んだ地域である。滋賀県の内陸工業の発展と京阪神地域への通勤圏としての住宅開発により、人口増加と農家率の減少を経験した地域である。守山市は、面積 55.74 平方 km、人口 80,852 人、世帯数 29,942 世帯（2015 年）という規模の自治体である。1965 年頃以降の住宅開発により、ベッドタウン化が進んだ「混住化」地域である。企業立地と人口増加とともに、琵琶湖への汚濁負荷が増大し、守山市を流れる河川が琵琶湖に流入する赤野井湾においては、アオコの発生件数が多く、琵琶湖で最も水質悪化の著しい水域となっていた。また、守山市では、1924 年に守山のホタルは史跡名勝天然記念物指定地とされるものの、1950 年代にホタルは激減し、1960 年に史跡名勝天然記念物指定地を解除された。

1996 年に、認定 NPO 法人「びわこ豊穡の郷」の前身である「豊穡の郷赤野井湾流域協議会」が設立された。「ゲンジボタルが乱舞する故郷の再現」「琵琶湖とシジミに親しむ故郷の再現」を目標とする環境ボランティア団体である。「びわこ豊穡の郷」は、琵琶湖と琵琶湖に流れ込む「里川」の水環境の保全に取り組んでおり、このような身近な地域の環境の「管理」「保全」に取り組む NPO を、「地域環境 NPO」と位置づけてきた（野田，2007；山添他，2008；霜浦他，2009）。

地域環境 NPO の展開プロセスについて、「設立・整備期」「成長・定着期」「成熟・転換期」という 3 期の時期区分を試みておきたい^{*6}。設立以前の準備の時期を含めて、組織が「設立」され、組織の体制の「整備」が進む時期を「設立・整備期」とする。この期間が、ごく短時間の場合もあれば、比較的長い期間を要する場合もある。活動展開が本格化し、組織の「成長」と地域社会への「定着」が進む時期を「成長・定着期」とする。地域社会を活動の範囲とする組織においては、資金や人材を基本的に地域社会から調達する限りにおいて、その成長・拡大に一定の限界が想定される。また、活動のルーティン化（マンネリ化）や活動メンバーの固定化（世代交替の必要性）という課題を抱え、ミッションや組織体制の再検討が進められる時期を「成熟・転換期」と位置づけられるであろう（表 1）。

^{*6} 3 節については、野田（2007）、Noda（2013）を参照。野田（2007）は、第 2 期までの期間を対象としている。本稿は、第 3 期を加えた期間を対象としている。3 期の区分については、東京都武蔵野市の市民と行政のパートナーシップ形成を対象とする高田（2016）を参考にしている。

表1 「びわこ豊穰の郷」の略年表

年	時期区分	活動の内容
1996	設立・整備期	「豊穰の郷赤野井湾流域協議会」設立
1997		「水環境マップⅠ」作成
1998		「よりよい赤野井湾流域にする対策の提言書」作成
2001	成長・定着期	「第9回世界湖沼会議守山セッション」開催
2003		「第3回世界水フォーラム in 守山」への参加・協力
2004		NPO 法人「びわこ豊穰の郷」発足、ほたるパーク＆ライド事業の開始
2005		いきづく湖沼ふれあいモデル事業（環境省）受託（2007年まで）
2006		守山市立ほたるの森資料館の指定管理者に採択
2007		全国都市再生モデル調査（国土交通省）受託
2009		赤野井湾湖岸・小津袋クリーン大作戦の開始
2013	成熟・転換期	オオバナミズキンバイの除去活動の開始
2014		認定NPO法人の取得

3.2.1. 第1期 設立・整備期（1996年～）

「豊穰の郷赤野井湾流域協議会」（以後、「赤野井湾流域協議会」）の設立の背景には、1972年に開始され1997年に終結することになっていた「琵琶湖総合開発事業」の終結後の琵琶湖保全をめぐる滋賀県の「流域管理」と「県民参画」を大きなテーマ取り組みがあった。琵琶湖を保全していくための主眼を、従来の「集水域全体の流域管理」（汚濁負荷削減対策）から、湖に流入する主要河川の流域ごとの「流域管理」へのシフトを大きな特徴とし、各流域の地域住民や事業者による主体的な取り組みが重視されることになった。「赤野井湾流域協議会」は、そのモデル事例として、県内各地に設立された水系・流域単位の住民組織の1つであった。その後、滋賀県によって13の流域協議会が設立され、2004年2月には、流域協議会の全県民的ネットワーク組織である「琵琶湖流域ネットワーク委員会」が発足している。

滋賀県・守山市の行政から自治会・町内会、各種の地域団体（婦人団体や労働組合など）に対して、「赤野井湾流域協議会」への参加が呼びかけられ、組織が発足した。設立に行政が関わり、行政からの支援を前提として、組織が設立されたのである。事務局は守山市生活環境課がつとめ、事務所も市役所の別棟が提供された。滋賀県から、発足からの5年間は財政的にも支援の約束がなされた。約束の期間が過ぎれば、組織的・財政的に自立することをあらかじめ期待されていた。「期限つき」の行政支援による住民参加型組織の立ち上げであった。当初の「赤野井湾流域協議会」は、官製ボランティア団体と位置づけられるであろう。

「赤野井湾流域協議会」には、主要な組織として「調査研究部会」と「改善対策実践活動部会」が設けられた。「調査研究部会」は、流域の調査活動とその成果としての「水環境マップ」の作成と配布を中心的な活動とした。守山市内を20の調査区域に分け、近隣の会員によって月1回の測定をおこない、1997年度にはその結果を「水環境マップ」にまとめ、ホームページに公開した。「改善対策実践活動部会」は、「水環境マップ」のまとめを受けるかたちで、1998年度に「よ

りよい赤野井湾流域にする対策の提言」を作成し、関連の行政機関に対して提出した。そこでは、住民、農業者、自治会、工場・事業所、行政への項目別の目標設定と要望がなされた。

3.2.2. 第2期 成長・定着期（2001年～）

2001年頃から、官製団体を脱し、行政との関係を見直し、より自立したNPOへと舵がとられることになった。背景には、滋賀県からの助成が打ち切られることがあった。当初からの予定通りではあったが、当時の「赤野井湾流域協議会」に自主財源があるわけではなかった。守山市からの財政的な支援の方式も変更され、それまでのボランティア団体としての活動全般に対する「助成金」というかたちでの支出が、個別の事業に対する対価、すなわち「委託料」へと変更されることになった。行政による組織維持を前提とする「助成」ではなく、契約関係に基づいて委託事業を確実に遂行していく体制づくりが求められた。

「赤野井湾流域協議会」は、NPO法人格取得を検討するチームを設け、長期間の議論を経て、2004年に「びわこ豊穰の郷」という名称でNPO法人格を取得した。法人格取得後、行政からの事業委託を受けやすくなったことはNPO法人格取得の直接的成果である。2004年度から「守山ほたるパークアンドライド事業」を実施した。それまでの会の活動によって、市内各所でホテルが見られるようになり、そのために、市内の各所にホテル見物の観光客が訪れ、住宅地域の道路でのホテル見物客の駐車が、周辺住民の迷惑になっていた。対応を求められた守山行政との協議により、無料の駐車場を設け、JR守山駅や駐車場とホテルを見ることができるところとの間を臨時バスで結び、駐車迷惑問題を解決する一方、観光客の増加を図るという事業計画がまとまった。「びわこ豊穰の郷」は、守山市からの事業委託を受け、「ほたるパークアンドライド実行委員会」を結成して、商工会、商店街、地元自治会・町内会との連携の中心として活躍している。5月末から6月初めの2週間ほどの期間中に3万人を超える人びとがホテル鑑賞に訪れ、「守山ほたるパーク&ウォーク」に改称され、守山市恒例の行事として定着している。この種の事業は、行政だけでは実施できない事業である。もしくは、行政主体の場合の事業コストは「びわこ豊穰の郷」に委託する場合に比べて大きなものとなる。また、2006年度から「守山市立ほたるの森資料館」の指定管理者となった。これらの事業委託は、NPOの専門性をいかすとともに、財政基盤の安定につながっている。

この期間は、先進的なモデル事業として、環境省や国土交通省からの事業委託を受けた時期である。NPOとしての活動を維持しようとすれば、年間予算をコンスタントに確保することが必要となる。事務所の賃貸料、光熱費・通信費を払い、会員へのニュースを発行し、事務職員を雇用するためのコストである。委託事業を受け、収入を確保し、委託料から、基礎的活動費を賄うことが必要となり、委託の条件を満たすための「多忙」が大きな問題となる一方、本来の活動ができないというジレンマも抱えることになった。

3.5. 第3期 成熟・転換期（2009年～）

現時点では暫定的ではあるが、2009年頃からを「成熟・転換期」と位置づけて議論を進めることとする。それ以前の期間のような外部（省庁など）からの比較的規模の大きい事業を委託する機会は減少している。一方、「びわこ豊穡の郷」の活動には、新たな方向の活動が加わり、世代交替を含めて団体としての将来への模索が進んでいる期間である。

この期間、それまでの活動に加えて、2009年には赤野井湾湖岸・小津袋クリーン大作戦が、また、2013年にはオオバナミズキンバイの除去活動が開始された。「ホテル」に関連する活動が、主に琵琶湖から離れたJR守山市駅周辺と守山市東部を中心とすることになっていたのに対し、これらの活動は、守山市西部の琵琶湖湖岸を主な対象とする活動である。「農家」「地付き層」の多い地域を対象とする活動であり、「成長・定着期」において活動から距離を置きがちであった「地付き層」の活動参加が高まっている。

活動の充実を図るため、2014年2月27日には、「認定NPO法人びわこ豊穡の郷」として認可された。「認定NPO法人化」によって、寄付を受けやすくなることが期待されている。

この期間は、世代交替を意識しつつ、組織としての持続性を視野に入れた模索が続いている時期である。進行中の期間であり、暫定的ではあるが「成熟・転換期」と位置づけておきたい。

4. 考察

4.1. 地域社会再編成の基盤的要因

2節では、琵琶湖地域に生じた変化を環境史としてまとめてきたが、琵琶湖地域での経験を参照し、持続可能な地域社会形成の基盤的要因としてまとめてみよう^{*7}。

(1) テクノロジーの利用と経済的要因

明治期以降の近代水利の導入、高度成長期以降の経済的成長期に、近代的な水利施設が導入されていたことにより、安定的な水利用が可能となっていることが大きな特徴となっている。また、企業立地も経済的側面に限定されない持続可能性を担保している。地域団体やNPOの役員となって組織を支えているメンバーには企業退職者が多くみられる。「近代的水管理システムの構築」と「内陸工業化にともなう兼業化」が、意図せざる結果として、次の時代の「地域社会の再編成」のための基盤となっていると評価される。

(2) 社会関係資本

中世に遡る地域の自治、集落の自治の伝統が、現在の環境NPOの組織化、運営において活かされている。地域リーダーが輩出し、また、リーダーに従って行動するフォロワーシップが存在する。集落自治の伝統、草の根型民主主義の伝統が息づいている地域と評価できる。パットナムが、イタリア州政府創設過程において「社会関係資本」概念を用いて検証した状況にあてはめることもできよう（Putnam, 1993）。

^{*7} 4.1.については、Noda（2013）を参照

(3) 共有されたシンボリックな目標の共有

地域環境の悪化に対する危機意識の共有が存在している。農業の兼業化, 新住民の流入により, 伝統的な地域組織による環境管理能力の低下が生じた。その中で, 滋賀県と琵琶湖流域は, 1970年代以来の琵琶湖の危機とそのための協働行動の必要性を共有していた。滋賀県という単位では, 琵琶湖が「凝縮の象徴」(Edelman, 1968) となり, 赤野井湾流域では, ホタルが, 市民の協力関係の核となった。赤野井湾流域という地理的単位は, 行政的単位としてだけではなく, 環境の共同管理とアイデンティティの帰属の両面において, コミュニティとしてのまとまりを生み出したと評価できよう。

以上の3点が, 「びわこ豊穡の郷」の活動の背景となり, 基盤となっている。下流への良好な水質の水供給という外部条件による「環境保全」という制約下での「地域社会の再編成」が進んでいる。行政による設立初期における社会関係資本への投資, 「赤野井湾流域」という地域単位の創出が進み, それに対応するコミュニティと市民社会の取り組みが進行しつつあると評価できよう。

4.2. 参加と協働をめぐる課題

地域社会では, 伝統的住民組織(ムラ)が弱体化しつつあり, 「旧住民」と「新住民」の混住化のなかで両者の出会いの「場」, コミュニケーションと意思形成の「場」の創出が求められている^{*8}。行政側からの期待により設立されたのが, 「豊穡の郷赤野井湾流域協議会」であり, 住民の積極的な参加によって「協議会」は, NPO法人「びわこ豊穡の郷」へと発展させられ, 行政側の期待を越える「適応性」が示された。「びわこ豊穡の郷」の経験を参照するなかで, 相互に関連のある3つのフェーズとその課題として提示してみたい(図2)。

(1) 新たな民間主体の自立とその持続性の確保

地域環境保全を担う組織の「自立」と「持続性」という課題がある。「びわこ豊穡の郷」は, NPO組織として活動を継続しているが, いくつかの課題を抱えている。通常のNPOとしての課題(ミッションの明確化と組織内/組織外コミュニケーションによる組織マネジメント能力の向上, 会員およびリーダー層の人材確保, 会費収入・行政からの定常的な委託収入などの財源確保)に加えて, 必要とする資源(財源や人材など)を, 基本的に地域社会に求めなければならないという課題である。



図2 ローカルガバナンス形成の3つのフェーズ
(出典：野田編, 2012; Noda, 2013)

*8 4.2. については, 野田編(2012), Noda(2013)を参照。

(2) 行政からの権限・財源の委譲

行政からの一定の権限・財源の移譲が条件となる。「びわこ豊穰の郷」は、地域環境管理の担い手として認められているが、既存の「行政」「地域組織」（農業関連団体、集落組織など）からの NPO への権限や財源の移譲は進んでおらず、地域環境管理において「発言権」が確保されているわけではない。地域社会内部の他主体、行政・政府、企業等の経済的主体と並立し、伝統的地域組織と協力を保ちつつ、地域社会での一定の存在感を保たなければならない。特に、行政からの委託料への財源の依存が続いている状態で、行政に対する監視、対抗的な役割を果たすことにはブレーキがかかるであろう。行政には、設立時の支援だけでなく、その後の展開に応じて、新たな民間主体に権限および財源を委譲するという一歩を踏み出すことが期待される。

(3) 多主体連携活動の展開・継続

上記の2つに対して、「多主体連携活動の展開」というフェーズを区別しよう。上記の2点は、一般的に「パートナーシップの構築」とされるプロセスである。NPO が自立して活動を展開する条件は、行政からの財源・権限委譲にある。しかし、実際には自立していない NPO に対して行政は財源・権限委譲を進めることは難しい。2つのフェーズは、相互制約的な条件下にあり、現時点の行政と NPO の二者関係は、このジレンマ状況を超えることができておらず、その結果、行政からの事業委託による NPO の「下請け化」とどまりがちである。

次の一歩が踏み出されるためには、既存の他の主体を巻き込んだ活動「多主体連携活動」を、継続的・反復的に実施し、そのことを通じて地域社会に定着し、存在感を増していくことが重要な契機となるであろう。「多主体連携活動」の実例が、「守山ほたるパーク＆ウォーク」である。期間中3万人の観光客を地域に導き入れることで、商店街や商工会を巻き込み、同時に、ホテルを対象とすることによって地域にとってのシンボリックな行事となっている。環境 NPO の事業が、経済的主体の参加を取り込み、また、地域にとってのシンボル性をもった恒例の行事になることによって環境保全と地域経営が一体化し、環境 NPO の地域での認知度の向上につながるとともに、行政からの NPO 支援を正当化する根拠となるであろう。

5. おわりに

琵琶湖に流入する河川流域を単位とするコミュニティレベルの環境管理が本格的に取り組まれることになったのは、1990年代半ばである。琵琶湖・淀川水系という広域の水資源開発が琵琶湖総合開発により完成した後、琵琶湖に流入する河川流域単位という、より小規模な水環境管理が求められるようになった。ただし、行財政改革を求められている行政側には、さらなる環境管理コスト負担することは困難である一方、従来の中世以来の伝統的な村という単位での対応も困難であり、新たな主体の創設、コミュニティの再編成が要請された。それに応じて創設されたのが「豊穰の郷赤野井流域協議会」であり、「びわこ豊穰の郷」であった。

本稿では、琵琶湖地域を対象として、1990年代半ばを画期として、それ以前の比較的長い期間

に琵琶湖地域に生じた「地域社会の再編成」が、どのように1990年代半ば以降の地域社会の基盤的要因となっているか、また、個別的事例ではあるが、1つのNPOの活動展開をたどることにより、現時点の「共創型環境ガバナンス」の構築の課題について検討してきた。

本稿では、琵琶湖地域を対象を限定してきたが、地域社会のそれぞれの現場において、多様な試行錯誤が続いている。持続可能な地域社会形成には、それぞれの地域の基盤的要因に応じて、多様な主体の連携による活動の創出と継続、および、共創型環境ガバナンスの構築という緊張感のある条件に対応していくことが求められているであろう。

文献

- 阿部泰隆・中村正久編, 1999, 『湖の環境と法——琵琶湖のほとりから』 信山社.
- 秋山道雄・三野徹・澤井健二編, 2012, 『環境用水—その成立条件と持続可能性』 技報堂出版.
- Bevir, Mark, 2012, *Governance: A Very Short Story*, Oxford University Press. (= 2013, 野田牧人訳『ガバナンスとは何か』 NTT 出版.)
- Edelman, Murray, 1968, *Symbolic Uses of Politics*, University of Illinois Press. (= 法貴良一訳, 1998, 『政治の象徴作用』 中央大学出版部.)
- 平岡俊一・豊田陽介・山添史郎・野田浩資, 2012, 「環境パートナーシップ組織の機能と活動展開プロセス:京都市における「京のアジェンダ21フォーラム」の到達点と課題」『環境経済・政策研究』5(2), 1-13.
- 古川彰, 2004, 『村の生活環境史』 世界思想社.
- 嘉田由紀子, 1995, 『生活世界の環境学——琵琶湖からのメッセージ』 農山漁村文化協会.
- 嘉田由紀子, 2001, 『水辺ぐらしの環境学——琵琶湖と世界の湖から』 嘉田由紀子編, 2003, 『水をめぐる人と自然』 有斐閣.
- 近畿地方建設局琵琶湖工事事務所・水資源開発公団琵琶湖開発事業建設部編集発行, 1993, 『淡海よ永遠に 琵琶湖開発事業誌』.
- 近畿農政局淀川水系農業水利調査事務所編, 1983, 『淀川農業水利史』 農業土木学会発行.
- 松野弘・土岐寛・徳田賢二編, 2009, 『現代地域問題の研究——対立的位相から協働的位相へ』 ミネルヴァ書房.
- 松岡紳・豊田陽介・平岡俊一・山添史郎・野田浩資, 2011, 「環境NPO会員の環境意識・活動志向の世代間比較の試み」『福祉社会研究』12: 101-112.
- 松下和夫編, 2007, 『環境ガバナンス論』 京都大学学術出版会.
- 松吉貞夫, 1962, 『天保の義民』 岩波書店.
- 水野章二編, 2011, 『琵琶湖と人の環境史』 岩田書院.
- 新川達郎編, 2011, 『公的ガバナンスの動態研究——政府の作動様式の変容』 ミネルヴァ書房.
- 野田浩資, 1994, 「愛知川流域における環境史の試み——土木史と計画史の視点から」河川環境社会学研究会編『河川管理における環境保全型社会システムの形成過程の研究』(琵琶湖研究所研究委託報告

- 書) : 38-62.
- 野田浩資, 1999, 「住民がつくる農村環境——滋賀県甲良町のまちづくり」 鬼頭秀一編『環境の豊かさを
もとめて』(講座人間と環境 第12巻) 昭和堂 : 191-207.
- 野田浩資・亀田紘一・山添史郎, 2000, 「環境ボランティア参加の規定要因と地域社会——滋賀県守山市
の赤野井湾流域協議会を事例として」『福祉社会研究』(京都府立大学福祉社会学部) 1 : 12-24.
- 野田浩資, 2001, 「住民参加型地域環境保全の組織論——類型化と予備的考察」『福祉社会研究』2 :
64-73.
- 野田浩資, 2007, 「水環境保全と NPO——ローカル・ガバナンス形成の可能性と課題」『水資源・環境研究』
20 : 15-24.
- 野田浩資編, 2009, 『琵琶湖の水環境保全とローカルガバナンス——環境 NPO による多主体連携の可能
性と課題』科学研究費研究成果報告書(基盤研究(C), 2007 ~ 2008 年度).
- 野田浩資編, 2012, 『ローカルガバナンスの形成過程——多主体連携による環境保全と地域経営』科学研
究費研究成果報告書(基盤研究(C), 2009 ~ 2011 年度).
- Noda, Hiroshi, 2013, "Community Sustainability and Adaptation to Modernity and Globalization: Case
study of the Lake Biwa Region in Japan", Takeshi Murota & Ken Takeshita (eds.) Local Commons
and Democratic Environmental Governance, United Nations University Publications, chapter 9, 149-
168.
- Putnam, Robert D. 1993, Making Democracy Work, Princeton University Press. (= 2001, 河田潤一『哲
学する民主主義』NTT 出版.)
- 滋賀県企画部監修・湖国 21 世紀研究会編, 1987, 『滋賀 その実像と潮流』滋賀県統計協会.
- 霜浦森平・山添史郎・塚本利幸・野田浩資, 2002, 「地域環境ボランティア組織における自立と連携」『環
境社会学研究』8 : 151-165.
- 霜浦森平・山添史郎・植谷正紀・塚本利幸・野田浩資, 2009, 「地域環境 NPO の活動の包括性とジレン
マ——滋賀県守山市の NPO 法人『びわこ豊稔の郷』を事例として」『環境社会学研究』15 : 104-
118.
- 高田昭彦, 2016, 『政策としてのコミュニティ——武蔵野市にみる市民と行政のパートナーシップ』風間
書房.
- 鳥越皓之・嘉田由紀子編, 1984, 『水と人の環境史——琵琶湖報告書』御茶の水書房.
- 辻悟一編, 1994, 『変貌する産業空間』世界思想社.
- 豊田陽介・平岡俊一・山添史郎・野田浩資, 2014, 「多主体連携による政策形成における環境 NPO の役
割——省エネラベルの制度化を事例として」『日本地域政策研究』12 : 129-136.
- 豊田陽介・野田浩資, 2015, 『京都府内の地球温暖化防止活動における連携・協働に関する調査結果報告
書』(京都府立大学地域貢献型特別研究費研究成果報告書) : 84 頁.
- 豊田陽介・野田浩資, 2016, 『京都府内の地球温暖化防止活動における連携・協働に関する調査結果報告
書 2』(京都府立大学地域貢献型特別研究費研究成果報告書) : 54 頁.

- 塚本利幸・霜浦森平・山添史郎・野田浩資, 2002, 「地域環境ボランティア参加と生活経験」『福井県立大学論集』21: 39-55.
- 塚本利幸・霜浦森平・山添史郎・野田浩資, 2004, 「環境ボランティア活動の多様性と参加の規定要因——参加意欲と参加経験のギャップをめぐって」『福井県立大学論集』23: 73-90.
- 和田英太郎他, 2009, 『流域環境学——流域ガバナンスの理論と実践』京都大学学術出版会.
- 山本啓, 2014, 『パブリック・ガバナンスの政治学』勁草書房.
- 山本早苗, 2013, 『棚田の水環境史——琵琶湖辺にみる開発・災害・保全の1200年』昭和堂.
- 山添史郎・霜浦森平・塚本利幸・野田浩資, 2003, 「地域社会における水環境保全の「担いのしくみ」——滋賀県守山市を事例として」『水資源・環境研究』16, 9-20.
- 山添史郎・霜浦森平・植谷正紀・塚本利幸・野田浩資, 2008, 「地域環境NPOの参加者の居住歴と活動の志向性——滋賀県守山市のNPO法人『びわこ豊稔の郷』を事例として」『水資源・環境研究』21, 25-34.
- 山添史郎・野田浩資, 2009, 「地域水環境保全における多主体連携の成立条件——『実践者/管理者/仲介者』をめぐって」『京都府立大学学術報告（公共政策）』1: 127-141.
- 山添史郎・霜浦森平・塚本利幸・野田浩資, 2012a, 「地域環境保全活動への参加と社会関係資本——滋賀県守山市のNPO法人『びわこ豊稔の郷』を事例として」『環境社会学研究』18: 155-166.
- 山添史郎・霜浦森平・塚本利幸・野田浩資, 2012b, 「地域環境NPOの会員の年齢層と参加の様態——滋賀県守山市のNPO法人『びわこ豊稔の郷』を事例として」『京都府立大学学術報告（公共政策）』4: 73-88.
- 山添史郎・豊田陽介・平岡俊一・野田浩資, 2013, 「環境NPOの会員層と活動の志向性——NPO法人『気候ネットワーク』を事例として」『京都府立大学学術報告（公共政策）』5: 83-93.
- 山添史郎・霜浦森平・塚本利幸・野田浩資, 2014a, 「地域環境NPOの会員層のクラスター分析——滋賀県守山市のNPO法人『びわこ豊稔の郷』を事例として」『水資源・環境研究』27(2): 44-50.
- 山添史郎・豊田陽介・平岡俊一・野田浩資, 2014b, 「環境NPO会員の社会関係資本と参加の様態——NPO法人『気候ネットワーク』を事例として」『京都府立大学学術報告（公共政策）』6: 45-60.
- 山添史郎・霜浦森平・塚本利幸・野田浩資, 2015a, 「地域環境NPO会員の社会関係資本と参加の様態——NPO法人『びわこ豊稔の郷』の会員構成の変化をめぐって」『水資源・環境研究』28(2): 149-158.
- 山添史郎・塚本利幸・霜浦森平・野田浩資, 2015b, 「地域環境NPOの会員構成の変化——NPO法人『びわこ豊稔の郷』を事例として」『京都府立大学学術報告（公共政策）』7: 23-35.
- 山添史郎・豊田陽介・平岡俊一・野田浩資, 2016, 「環境NPO会員の入会理由と参加の様態——NPO法人『気候ネットワーク』を事例として」『京都府立大学学術報告（公共政策）』8: 63-77.
- 淀川百年史編集委員会編, 1974, 『淀川百年史』建設省近畿地方建設局発行.

付記

本研究は、2014 年～2016 年度科学研究費補助金基盤研究（C）『多主体連携による持続可能な地域社会経営——共創型環境ガバナンスの構築過程の検証』（研究代表者：野田浩資〔京都府立大学〕）による研究成果の一部である。

（2016 年 10 月 3 日受理）

（のだ ひろし 公共政策学部福祉社会学科 准教授）